



les **N**otices

L' Union européenne

4^e édition

Sous la direction de
Renaud Dehousse

 La
documentation
Française 

Sommaire

I. Le système politique européen

Notice 1	
Des Communautés européennes à six à l'Union européenne à vingt-huit,	7
<i>David Siritzky</i>	
Administrateur à l'Assemblée nationale, ancien référendaire au tribunal de l'Union européenne	
• Focus À propos des frontières de l'Europe, <i>Michel Foucher</i>	22
Géographe et diplomate, ancien ambassadeur, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales	
Notice 2	
La méthode communautaire, <i>Renaud Dehousse</i>	27
Notice 3	
La place des acteurs politiques, <i>Olivier Rozenberg</i>	35
Enseignant et chercheur à Sciences Po (CEE)	
Notice 4	
Les États membres et l'Union européenne, <i>Stéphanie Novak</i>	51
Maître de conférences, École européenne des sciences politiques et sociales (Espol), université catholique de Lille	
Notice 5	
L'administration européenne, <i>Hussein Kassim</i>	63
Professeur de science politique, <i>University of East Anglia</i>	
Notice 6	
L'Union européenne et la question de la démocratie, <i>Laurie Boussaguet</i>	77
Professeur de science politique à l'université de Rouen, chercheuse à Sciences Po (CEE)	
Notice 7	
Les citoyens et l'Europe : modes d'expression et perceptions,	85
<i>Virginie Van Ingelgom</i>	
Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE/UCL)	
Notice 8	
Les finances de l'Union européenne, <i>Aymeric Potteau</i>	97
Maître de conférences HDR de droit public à l'université de Lille 2	
Notice 9	
L'ordre juridique de l'Union européenne, <i>Rostane Mehdi</i>	109
Professeur, Aix-Marseille Université et Collège d'Europe de Bruges, Chaire Jean Monnet, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC)	

Notice 4

Les États membres et l'Union européenne

L'Union européenne est en 2014 composée de vingt-huit États qui ont le statut de « membres » parce qu'ils adhèrent aux traités européens et se sont engagés à mettre en œuvre la législation que les représentants nationaux et les parlementaires européens co-décident à Bruxelles. La législation européenne prime sur les législations nationales et si un État membre ne la met pas en œuvre, il s'expose à des sanctions financières décidées par la Cour de Justice européenne. La relation entre les États membres et l'Union européenne est complexe et se développe autour de deux axes : d'une part, les États membres sont des acteurs fondamentaux du processus politique européen ; d'autre part, ils sont soumis à la législation européenne qui contribue depuis des décennies à transformer les États-nations européens en États membres de l'Union européenne.

Le statut d'État membre est contraignant et les raisons pour lesquelles les gouvernements nationaux ont choisi de déléguer une partie de la souveraineté étatique ont donné lieu à bien des recherches et débats. L'appartenance à l'Union européenne (UE) ne va d'ailleurs pas sans d'occasionnelles hésitations, voire résistances, de la part des gouvernements eux-mêmes. L'exemple le plus récent est le projet d'organiser en Grande-Bretagne, en 2017, un référendum sur l'appartenance à l'UE. Cette appartenance est en outre régulièrement contestée au sein de la société civile ; les mouvements populistes, nationalistes ou fascistes qui se sont récemment renforcés dans plusieurs États membres sont un des principaux vecteurs de cette contestation – parmi ces mouvements, on compte par exemple le parti « Alternative pour l'Allemagne » (*Alternative für Deutschland*) créé en 2013, le Front national français et l'*UKIP* (*United Kingdom Independence Party*), deux partis dont la représentation au Parlement européen s'est considérablement accrue à l'issue des élections européennes de 2014. Au cours de l'histoire de l'UE, le regret d'une souveraineté perdue s'est exprimé à diverses reprises et sous diverses formes, l'épisode le plus marquant à cet égard étant celui de la « crise de la chaise vide¹ ».

On peut envisager la relation entre les États membres et l'UE de bien des manières parce que le concept d'État membre recouvre diverses réalités – entre autres le gouvernement, l'opinion publique, les institutions politiques ou encore la législation. On pourrait ainsi aborder le rôle des gouvernements dans le processus décisionnel européen, l'impact du droit communautaire sur les politiques publiques et les institutions politiques nationales, la mise en œuvre de la législation européenne dans les États membres ou encore la perception de l'UE chez ces derniers et la question de l'euro-scepticisme. On pourrait en outre tenter d'expliquer de manière générale comment les États-nations issus de la Seconde Guerre mondiale se sont transformés en États membres de l'UE, comme l'a fait Christopher Bickerton dans son livre *European Integration : From Nation-States to Member States* ou préférer envisager les différents États membres individuellement – comme le font un certain nombre d'ouvrages dont le plus récent est celui de Simon Bulmer et Christian Lequesne, *The Member States of the European Union*²

Étant donné que le principe même de l'intégration européenne et l'appartenance à l'UE font l'objet de contestations grandissantes dans plusieurs pays européens, on a choisi d'analyser la relation entre les États membres et l'UE en se concentrant sur les deux principes au cœur de cette relation : d'une part, la capacité de décision et d'influence qu'ont les États membres dans le processus politique européen et, d'autre part, la contrainte exercée par les traités européens et la législation secondaire sur les États membres. On distinguera ainsi deux questions principales : celle du rôle des gouvernements nationaux dans le processus décisionnel européen ; et

celle de l'impact de la législation européenne sur les législations nationales. Cette seconde question renvoie à la question plus large de l'eupéanisation. Étant donné le nombre et la diversité des objets qui peuvent être analysés dans cette perspective, on a choisi de se concentrer sur le rapport entre législation européenne et législation nationale³.

Après avoir fait le point sur les débats et controverses entourant l'érosion progressive des souverainetés étatiques, une deuxième section envisage les États membres comme acteurs de la sphère intergouvernementale. La troisième s'intéresse à la représentation et à l'influence des États à d'autres niveaux du processus politique. Enfin, la quatrième est consacrée à l'impact de la législation européenne sur les législations nationales.

L'érosion des souverainetés nationales : débats et controverses

Comme on le sait, l'intégration européenne repose sur le choix qu'ont fait les gouvernements nationaux de transférer au niveau européen la décision d'un nombre croissant de politiques. Ce choix par les gouvernements nationaux d'un affaiblissement apparent des États à travers l'érosion de leur souveraineté peut sembler paradoxal. Il a pour cette raison donné lieu à de multiples débats politiques et théoriques. Cette section fera le point sur ces différents débats : elle pointera tout d'abord quelques idées fausses mais récurrentes dans le débat politique ; puis elle rendra compte des débats théoriques au sujet de la transformation des États souverains.

Quelques idées fausses

Dans divers contextes, il n'est pas rare d'entendre dire que « Bruxelles » déposséderait les États membres de l'Union européenne de leur souveraineté et contraindrait les gouvernements à se plier à des décisions prises malgré eux dans la capitale européenne. Comme on le sait, cet argument est souvent brandi par les partis politiques anti-européens. Pourtant ce sont les gouvernements des États membres eux-mêmes qui, depuis les années 1950, négocient les traités au fondement de l'UE et qui ont demandé l'adhésion de leur État à l'Union parce qu'ils pensaient qu'une telle appartenance était dans l'intérêt de leur nation. En outre, la crise financière et économique récente montre que dans des circonstances où des décisions amples et fondamentales doivent être prises, les chefs d'États et les gouvernements sont les principaux acteurs du changement institutionnel.

Une autre idée fausse fort répandue dans le débat politique et de manière plus large encore concerne la législation européenne : on entend souvent dire que la Commission légiférerait pour l'UE. En réalité, la Commission européenne ne fait qu'initier des propositions de loi. Ce sont aux représentants des États membres de décider de l'adoption ou du rejet de ces propositions avec le Parlement européen.

Les États membres sont donc les acteurs majeurs de la communauté européenne et décident du droit primaire comme du droit secondaire (v. Notice 9).

Débats théoriques sur la transformation des États

Au plan théorique, les chercheurs se sont interrogés sur la manière dont l'appartenance à l'Union européenne transforme les États. En particulier, plusieurs travaux tentent d'expliquer si l'intégration européenne entraîne l'affaiblissement ou le renforcement des États. Selon la thèse intergouvernementaliste libérale d'Andrew Moravcsik dans *The Choice for Europe* – qui trouve ses origines dans le livre *The European Rescue of the Nation State* de l'historien Alan Milward – depuis les débuts de la construction européenne, les gouvernements choisiraient de déléguer au niveau européen la confection d'un nombre croissant de politiques afin de sauvegarder l'État lui-même dans un contexte d'interdépendance économique croissante. L'intégration européenne

serait au service des intérêts économiques des États membres et conduirait à leur renforcement économique. Dans ce contexte, les gouvernements resteraient les maîtres du processus d'intégration européenne, négociant eux-mêmes les différents traités dans le cadre de grandes conférences intergouvernementales. Plus que toute autre théorie, les théories intergouvernementalistes placent les États au cœur du processus d'intégration européenne.

Au contraire, les autres théories conduisent à soutenir que si les gouvernements nationaux sont les instigateurs de la construction européenne, l'évolution de l'UE leur échappe partiellement. Ce constat repose sur des argumentations fort différentes. Selon le néo-fonctionnalisme, dont Ernst Haas est l'un des principaux théoriciens, cette évolution est due au fait que l'intégration s'effectue par un mécanisme d'engrenage, l'intégration dans un secteur donné débouchant sur l'harmonisation des politiques dans un autre secteur. Les théoriciens de la gouvernance multi-niveaux comme Liesbet Hooghe et Gary Marks⁴ arguent quant à eux que l'intégration européenne a conduit à renforcer et autonomiser les pouvoirs locaux par rapport aux gouvernements centraux, notamment à travers la politique de cohésion dont les fonds structurels sont distribués aux régions et non aux gouvernements nationaux. Enfin, comme on le verra dans la troisième section, des travaux récents ont soutenu que des mesures prises dans certains secteurs ont dans d'autres secteurs réputés régaliens des conséquences que les gouvernements ne maîtrisent pas.

Le débat sur la transformation des États dans l'UE est foisonnant et ne peut en fait trouver de réponse définitive : le statut et le rôle des États membres varient en fonction des secteurs politiques et parler d'État membre *in abstracto* est quelque peu illusoire tant les États membres sont divers, à la fois par leur poids démographique et économique, les raisons pour lesquelles ils ont adhéré à l'UE, et leur influence sur le processus décisionnel européen.

Une approche alternative à ce débat théorique est celle des spécialistes de l'« européenisation ». Ce concept vague, qui a donné lieu à de nombreuses études, a émergé dans les années 1990. Diverses définitions ont été données, mais elles ont en commun de renvoyer au processus par lequel l'appartenance à l'Union européenne transforme diverses dimensions des politiques et institutions nationales. Les études à ce sujet visent donc à décrire et expliquer la transformation des États sous l'influence de l'intégration européenne et renversent l'interrogation plus classique sur le statut et le rôle de l'État dans le processus d'intégration européenne⁵.

Les États membres, acteurs du processus politique européen : la sphère intergouvernementale

Cette section s'intéresse à la façon dont les États membres sont représentés ou assurent leur présence à divers niveaux du processus politique européen. Elle montre que les États sont au cœur de ce processus mais que leur pouvoir est contrebalancé par d'autres formes de pouvoir, ce qui conduit à nuancer la thèse selon laquelle la crise aurait renforcé le pouvoir des gouvernements nationaux dans l'élaboration des politiques.

La représentation des États membres dans les institutions européennes : le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen

L'institution intergouvernementale par excellence à Bruxelles est le Conseil de l'Union européenne, autrefois nommé Conseil des ministres – et à ne pas confondre avec le Conseil européen. Au sein du Conseil de l'UE, les États membres sont représentés par leurs ministres. Le Conseil européen est composé des chefs d'État et de gouvernement. Ces deux institutions puissantes sont aussi les moins bien connues de Bruxelles et se caractérisent toutes deux par leur manque de transparence.

Le Conseil de l'Union européenne : une coopération intergouvernementale efficace

Le Conseil de l'UE est la principale institution législative de l'Union. Ses membres décident d'adopter ou non les propositions législatives formulées par la Commission européenne, de plus en plus fréquemment en codécision avec le Parlement européen. Le Conseil comprend en fait dix formations :

- Agriculture et pêche ;
- Compétitivité ;
- Affaires économiques et financières ;
- Environnement ;
- Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ;
- Éducation, jeunesse, culture et sport ;
- Affaires étrangères ;
- Affaires générales ;
- Justice et Affaires intérieures ;
- Transports, télécommunications et énergie.

Dans ces différents secteurs, les intérêts des États membres sont hétérogènes, voire opposés – une diversité qui s'est accrue au fil des élargissements. Qu'on pense par exemple à la Politique agricole commune défendue fermement par des pays bénéficiaires comme la France et la Pologne, alors que des pays au secteur rural peu développé comme la Grande-Bretagne y voient peu d'intérêt (v. Notice 15). Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que des États aussi divers échouent souvent à prendre des décisions communes, la productivité législative du Conseil est fort élevée. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat.

- Tout d'abord, dans un grand nombre de domaines, les gouvernements ont abandonné leur droit de veto et choisi lors des négociations des traités de décider par un vote à la majorité qualifiée. Le vote à la majorité qualifiée implique un seuil de majorité élevé (environ 70%) et une distribution des voix aux États membres reposant principalement sur leur poids démographique. Les petits États reçoivent toutefois proportionnellement plus de voix que les moyens et grands États membres afin que leur vote puisse avoir un effet significatif. En outre, la principale préoccupation des gouvernements lorsqu'ils négocient la distribution des voix est de déterminer quelles coalitions pourront constituer des minorités de blocage. Un principe important dans ce cadre est par exemple celui selon lequel deux grands États membres ne doivent pouvoir à eux seuls bloquer l'adoption d'une mesure. Ce système sera remplacé en novembre 2014 par un système de double majorité dans lequel une mesure peut être adoptée si elle est soutenue par au moins 55% des membres du Conseil (chaque État comptant pour un) représentant au moins 65% de la population européenne. Une minorité de blocage pourra être constituée par au moins quatre membres du Conseil. La règle du vote à la majorité qualifiée est fondamentale car elle permet la mise en commun des souverainetés étatiques ; elle est en outre coûteuse puisqu'elle implique que si un ministre vote contre un texte adopté, ce texte devra cependant être mis en œuvre dans son pays. Au fil des traités, les gouvernements ont choisi d'éroder toujours plus les souverainetés étatiques en étendant la sphère de décision relevant du vote à la majorité qualifiée. La dernière extension importante concerne le secteur de la justice et des affaires intérieures. Cette érosion volontaire des souverainetés est moins paradoxale qu'elle n'en a l'air et s'explique par la conviction des gouvernements que le transfert de la décision au niveau européen plutôt qu'au niveau national permet de renforcer les États dans un contexte global d'interdépendance croissante. Au contraire, dans les quelques secteurs où l'unanimité est la règle, notamment la politique étrangère, l'activité législative est assez faible.

- Ensuite, les représentants nationaux se plient à la logique de la majorité qualifiée et la volonté de ne pas être mis en minorité et isolés les conduit à assouplir leurs positions et à faire des concessions. Avant que les ministres n'adoptent officiellement les textes de loi, les experts réunis au sein de groupes de travail puis les représentants permanents des États membres réunis au sein du Comité des Représentants Permanents (Coreper) négocient les propositions législatives

de la Commission en tentant d'élaborer des compromis de façon à ne pas heurter les intérêts des différents États membres, en particulier ceux des grands États.

• Enfin, lors des négociations, la présidence du Conseil joue un rôle important : chaque semestre, un État membre différent est chargé de cette présidence. On entend parfois dire que le Traité de Lisbonne a mis fin à l'institution de la présidence tournante. En réalité, c'est au Conseil européen que la présidence tournante a été remplacée par un président permanent (le belge Hermann Van Rompuy de 2009 à 2014 à qui succédera, au 1^{er} décembre 2014, le Polonais Donald Tusk). mais au Conseil de l'Union européenne, la présidence tournante a été conservée. La présidence conduit les négociations, doit collecter des informations sur les positions des différents États membres et modifier les propositions législatives en accord avec la Commission. Cette méthode du compromis est parfois critiquée parce qu'elle conduit à élaborer des textes peu clairs ou ambigus que les gouvernements pourront interpréter à leur guise. mais il semble que de telles pratiques diplomatiques soient le prix à payer pour éviter les blocages et pour qu'une institution intergouvernementale dans laquelle les intérêts des États sont extrêmement hétérogènes soit en mesure de fonctionner⁶.

Pour conclure, on peut s'interroger sur la façon dont les représentants permanents défendent les intérêts de leur État lors des négociations. Certains spécialistes, en particulier Jeffrey Lewis, soutiennent que dans ce cadre, la socialisation des représentants permanents, qui ont l'habitude de travailler quotidiennement ensemble, les incite à prendre en compte les positions de leurs pairs, à s'entraider et à chercher le consensus. Au contraire, les théories intergouvernementalistes conduisent à soutenir que les négociations au Conseil obéissent à un strict calcul d'intérêts au cours duquel les représentants cherchent à maximiser leurs gains sans qu'une quelconque solidarité les conduise à faire des concessions à leurs pairs. Ce débat ouvert montre que même si le Conseil de l'Union européenne est une institution intergouvernementale, le rôle réel des États dans le processus décisionnel ne correspond pas toujours strictement à leur poids formel dans la procédure de vote et que les négociations ne reposent pas nécessairement sur la défense égoïste par chaque représentant des intérêts de son État. Les analyses de la culture du compromis au Conseil nous aident ainsi à comprendre le rôle des États membres dans le processus législatif européen. Il s'agit à présent de comprendre comment l'étude du Conseil européen permet-elle de mieux définir le rôle de la sphère intergouvernementale dans la gouvernance européenne.

La visibilité accrue du Conseil européen

Le contexte de crise économique et financière a conduit les chefs d'États et de gouvernement à se réunir de plus en plus fréquemment en Conseil alors que cette institution ne siégeait en moyenne que deux fois par an avant la crise. Le rôle des gouvernements a ainsi semblé se renforcer ces dernières années. Cependant, ces réunions sont devenues à nouveau moins fréquentes à partir de 2013. Cette présence accrue des gouvernements dans le jeu décisionnel européen s'explique par la gravité et le caractère inattendu de la crise et l'urgence à la résoudre, situation inédite à laquelle les traités ne permettaient pas de répondre ; en outre, pour remédier à la crise, les gouvernements ont dû puiser dans les budgets nationaux parce que le budget de l'UE est lui-même assez faible (v. Notice 8)⁷.

Selon Uwe Puetter⁸, le Conseil européen serait ainsi le nouveau centre du pouvoir dans l'UE. D'après ses analyses, le contexte exceptionnel de crise ne doit pas masquer le fait que cette évolution remonte à une période antérieure. En effet, avec le Traité de Maastricht (1992), les gouvernements se sont ménagé la possibilité de coordonner leurs politiques sociales et d'emploi, la gouvernance économique et financière, et la politique étrangère, privilégiant dans ces domaines la coordination intergouvernementale à la méthode communautaire.

Cependant, si la visibilité du Conseil européen s'est fortement accrue, on ne peut en déduire mécaniquement que la gouvernance européenne est à présent principalement animée par une dynamique intergouvernementale. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour nuancer la thèse de la centralité du Conseil européen dans le système de gouvernance européenne.

Tout d'abord, le Conseil européen ne prend pas de décisions législatives. Il ne peut que fixer des grandes orientations politiques. Il semble que dans les années récentes, son influence sur le processus législatif se soit accrue, mais cette influence n'équivaut pas à un pouvoir législatif. De plus, on peut rappeler que même si les résultats de la Méthode ouverte de coordination, fondée sur la coordination non contraignante des politiques nationales, donnent lieu à débat, la tendance est plutôt à reconnaître que l'absence de contrainte juridique au niveau européen rend cette méthode assez peu efficace eu égard aux transformations profondes que permet la méthode communautaire.

Ensuite, comme L. Boussaguet et R. Dehousse l'ont montré⁹, les récentes décisions prises par le Conseil européen en matière financière reviennent en fait à déléguer plus de compétences à la Banque centrale européenne et à la Commission européenne. Si la recherche de solution à la crise conduit à accroître le rôle des États à court terme, les solutions de long terme pour lesquelles ils optent aboutissent à renforcer supranationalisme.

Enfin, si l'on s'intéresse aux résultats de la coopération intergouvernementale par secteur politique, on constate que dans le domaine où les États membres sont censés avoir conservé le plus d'autonomie par rapport aux institutions européennes, à savoir la politique étrangère, la capacité des gouvernements à coordonner leurs politiques reste assez faible. De même, dans le domaine de l'emploi, en dépit de la volonté affichée par les chefs d'État et de gouvernement de trouver des solutions européennes, les résultats sont bien minces.

Les États membres dans le jeu interinstitutionnel

L'évolution du rôle de la sphère intergouvernementale dépend non seulement des décisions prises au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne, mais aussi des rapports que ces deux institutions entretiennent avec le Parlement européen et la Commission.

Le Parlement européen

L'affirmation croissante du Parlement conduit à un affaiblissement du pouvoir des États, qui s'est marqué de façon spectaculaire lors de l'élection du président de la Commission à l'issue des élections européennes de mai 2014. Selon le traité de Lisbonne, le Conseil européen doit suivre le résultat des élections en désignant le président de la Commission, dont le Parlement doit ensuite ratifier la nomination. Or, les parlementaires ont interprété le traité de façon à amplifier leur influence dans ce processus, en désignant avant même les élections parlementaires un candidat pour chaque groupe politique¹⁰. Malgré les contestations venant notamment des gouvernements britannique, hongrois et italien, le Conseil européen a voté à la majorité qualifiée pour Jean-Claude Juncker, le candidat désigné par le Parti Populaire Européen (PPE). Cette attitude du Parlement européen a ainsi changé les rapports de force interinstitutionnels, les chefs d'État et de gouvernement ne pouvant avancer d'arguments assez forts en faveur d'une solution satisfaisant les gouvernements opposés alors que les parlementaires mettaient en avant leur légitimité démocratique. On peut qualifier l'interprétation du traité faite par les parlementaires de « simpliste »¹¹, mais dans les faits, il sera difficile pour les gouvernements de regagner le pouvoir perdu dans ce domaine.

En outre, le pouvoir législatif du Parlement s'est accru suite à l'extension de la méthode communautaire. Bien que le Conseil et le Parlement aient un pouvoir égal dans le processus décisionnel, le Conseil avait la réputation d'avoir des capacités d'expertise supérieures à celles du Parlement. Mais l'extension du pouvoir formel du Parlement s'est accompagnée d'une capacité accrue de recherche et d'expertise au sein même de cette institution.

Les représentations permanentes des États membres tentent de contrebalancer cette perte de pouvoir en communiquant avec les parlementaires européens de leur nationalité afin de les convaincre de suivre dans leurs amendements les positions prises par leur gouvernement au sein du Conseil. Le succès de cette stratégie dépend en partie de la taille de l'État qui la met en œuvre puisque le nombre de députés élus est proportionnel à la population de chaque pays. Selon le

traité, les membres du Parlement européen représentent les citoyens européens et non leur État. Ils sont pour cette raison regroupés par famille politique et non par nationalité. Cependant, ils sont élus sur des listes nationales et non européennes. Ce système ambigu peut conduire à soutenir qu'ils jouent aussi informellement le rôle de représentants des intérêts nationaux.

Néanmoins, de manière générale, on peut conclure que le pouvoir accru du Parlement conduit à brider la capacité décisionnelle du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne.

La Commission européenne et la Banque centrale européenne

Comme on l'a indiqué, l'activité et la visibilité accrues du Conseil européen dans le cadre de la crise n'impliquent pas que la sphère intergouvernementale joue un rôle plus important dans le processus politique européen. De fait, les gouvernements ont choisi d'accroître le rôle de la Commission dans la coordination des politiques économiques et financières et son autorité de contrôle des budgets nationaux et de l'évolution économique. De même, dans le domaine de la régulation bancaire, les gouvernements ont choisi de renforcer le pouvoir de la Banque centrale européenne¹².

Ainsi, la conjugaison de ces transferts de pouvoir volontaires et de la compétition interinstitutionnelle conduit à nuancer la thèse d'une reprise en main du processus politique européen par les gouvernements nationaux. En outre, les évolutions récentes – notamment le rôle déterminant du Parlement dans l'élection du président de la Commission et le renforcement du pouvoir de surveillance économique et financière de la Commission sur les politiques nationales – constituent autant de contraintes institutionnelles supplémentaires qui réduisent la marge de manœuvre du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen.

Représentation et influence des États dans différentes institutions européennes

Alors qu'on a tendance à circonscrire le pouvoir des États à deux institutions – le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Conseil européen – les États sont en fait représentés dans un grand nombre d'autres organes. À cet égard, il est nécessaire de distinguer les représentants officiellement chargés de défendre les intérêts nationaux – les deux Conseils étant les institutions dans lesquelles ce type de représentation prévaut – et les membres de divers organes qui sont désignés par leur État mais n'ont pas pour mission de défendre les intérêts nationaux. Le problème est évidemment que dans ce second cas, les gouvernements peuvent toujours tenter d'influencer les personnes qu'ils ont désignées pour qu'ils défendent les intérêts nationaux.

Le Comité économique et social européen et le Comité des Régions

Ces comités sont uniquement composés de représentants nationaux désignés par les États membres. Ils regroupent 353 membres. Le nombre de représentants par État varie en fonction du poids démographique de chaque État.

Le Comité économique et social européen est composé de représentants venus de la société civile. Ces conseillers représentent les milieux socio-économiques et sont organisés en trois groupes : « employeurs », « travailleurs » et « activités diverses ». Ils ont pour tâche d'adresser leur avis sur les politiques communautaires à la Commission, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen.

Le Comité des Régions est composé d'élus locaux et régionaux. Il a pour mission de faire entendre la voix des autorités régionales et locales tout au long du processus législatif et doit être consulté par la Commission, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

Ces comités constituent des canaux par lesquels les États membres, qu'il s'agisse des gouvernements ou d'acteurs sociaux nationaux, ont la possibilité d'influencer le processus politique. Cependant, leur rôle est consultatif et il est pour cette raison difficile d'évaluer leur influence réelle.

La comitologie et les agences européennes

Pour exercer ses compétences d'exécution, la Commission européenne est assistée de centaines de comités composés de représentants des États membres. La procédure dite de « comitologie » permet à la Commission d'échanger avec les administrations nationales avant de prendre des mesures d'exécution. Le comité doit donner son avis sur les mesures d'exécution envisagées par la Commission. Le poids de l'avis du comité dépend de la procédure en vigueur

Par ailleurs, au fil des années, la Commission a délégué un nombre grandissant de tâches à des agences. Elles sont environ une quarantaine et ont pour mission d'effectuer des recherches dans des secteurs déterminés et de formuler des recommandations sur les politiques à suivre (il existe par exemple une Agence européenne du médicament et une Agence européenne de sécurité alimentaire). À nouveau, les États membres sont présents à cet échelon puisque les conseils d'administration de ces agences sont composés de représentants nommés par les États.

Le Service européen pour l'action extérieure

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) institué par le Traité de Lisbonne aurait dû en principe affaiblir les États, puisque la politique étrangère était traditionnellement leur apanage et que la Commission n'avait auparavant pas de pouvoir d'initiative législative. Étant donné les difficultés de mise en route de ce service, il est encore trop tôt pour pouvoir juger de ses effets sur le pouvoir des États membres. Le SEAE¹³ n'est pas uniquement composé de fonctionnaires européens, mais aussi de diplomates issus des fonctions publiques nationales et en dernière instance, ce sont les gouvernements qui déterminent la politique extérieure.

Le Collège des commissaires européens et la Cour de Justice de l'Union européenne

Enfin, les États membres ont assuré leur présence au Collège des commissaires et à la Cour de Justice européenne, sans que les personnes qu'ils désignent au sein de ces institutions aient cependant pour mission de représenter leur État, ni de défendre les intérêts nationaux. Ces deux entités sont fondées sur un principe de représentation égale des États, différent du principe de représentation en vigueur au Conseil de l'Union européenne et au Conseil européen où les voix des États sont pondérées en fonction de leur population.

Ainsi, lors des négociations du traité de Lisbonne, les gouvernements ont demandé à pouvoir nommer un commissaire par État membre. Si le collège des commissaires est composé de vingt-huit commissaires chacun désigné par un État membre, la mission de la Commission est de représenter l'intérêt de la Communauté européenne, et les Commissaires n'ont pas à défendre les intérêts de leur État. Cependant, il serait illusoire de penser que les Commissaires ne sont pas régulièrement contactés par les gouvernements et divers groupes de leur nationalité.

De même, la Cour de Justice de l'Union européenne est composée de vingt-huit juges, chaque État membre désignant l'un d'entre eux. À nouveau, ces juges n'ont pas pour mission de représenter les intérêts de leur État.

Ainsi, cette vision d'ensemble de la présence et de la représentation des États membres à divers niveaux du système politique européen montre à quel point les gouvernements se sont ménagé la possibilité d'influencer le processus par des voies autres que celle du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen. Étant donné que ces modes de représentation et de présence des États membres constituent un ensemble complexe, il est fort difficile d'avancer une thèse tranchée et définitive sur l'étendue du pouvoir des gouvernements nationaux dans le système politique européen. Leur influence varie principalement en fonction des secteurs politiques, de leur poids démographique et de leur entregent diplomatique.

L'impact de la législation européenne sur les législations nationales

Les États ne sont plus ici envisagés en tant qu'acteurs du processus politique européen, mais comme soumis à la législation européenne. Comme précisé d'emblée, la législation européenne prime sur les législations nationales et les États membres qui ne mettent pas en œuvre la législation européenne s'exposent à des sanctions financières. Étudier l'application de la législation européenne dans les États membres permet d'évaluer partiellement l'impact de la législation européenne sur les législations nationales. Des recherches¹⁴ montrent que la législation européenne est inégalement appliquée dans les différents États membres et que les États membres dans lesquels il existe de forts courants eurosceptiques ne sont pas nécessairement parmi ceux qui sont les moins efficaces pour transposer la législation européenne. Cependant, notre information dans ce domaine est loin d'être parfaite car la Commission ne peut tout simplement pas contrôler systématiquement l'application des lois européennes.

Une façon complémentaire d'étudier l'impact de la législation européenne consiste à se demander quelle proportion des législations nationales est issue de la législation européenne. Un discours de Jacques Delors en 1988 a donné naissance à l'idée que 80% des lois nationales ont pour origine la législation communautaire. En réalité, dans ce discours, Jacques Delors prévoyait que d'ici 2000, 80% de la législation économique aurait son origine dans les institutions communautaires. Des études ont été menées dans plusieurs États membres pour évaluer l'impact réel de la législation européenne sur les législations nationales¹⁵. Ces études convergent et réévaluent ce taux aux environs de 20%.

Ces deux approches tendent à relativiser l'impact de la législation européenne sur les législations nationales. Elles peuvent être complétées par une troisième approche, qui envisage cette fois les effets indirects de la législation européenne dans des secteurs réputés régaliens. Dans des travaux récents, Philip Genschel et Markus Jachtenfuchs soutiennent que la législation européenne a des conséquences inattendues dans des secteurs comme la fiscalité ou la police, alors que selon la vision dominante de l'intégration européenne, les décisions dans ces domaines seraient uniquement prises au niveau national. Ainsi, l'impact de la législation européenne est complexe et que la transformation des États membres de l'UE s'opère à une pluralité de niveaux, de façon formelle et explicite mais aussi furtivement.

Ces multiples sources d'influence ont alimenté dans plusieurs pays des réactions contre ce qui était perçu – à tort ou à raison – comme des intrusions indues de l'Union dans la sphère de souveraineté des États. Pour répondre à ces critiques, plusieurs mécanismes de sauvegarde ont été mis en place. Le principe de subsidiarité, selon lequel l'Union ne doit intervenir que dans les domaines où son action est plus efficace que celle des États, a été consacré par le Traité de Maastricht¹⁶, mais son application n'a pas donné lieu à des changements majeurs. Plus récemment, un protocole joint au Traité de Lisbonne¹⁷ a instauré un système d'examen des projets législatifs européens par les parlements nationaux, qui peuvent attirer l'attention des institutions sur d'éventuelles violations du principe de subsidiarité. Si des objections sont soulevées par de nombreux parlements, le projet doit être réexaminé. Bien que ce système ait été utilisé à quelques reprises, il n'a pas à ce jour empêché l'adoption d'un seul projet.

• • • Cette notice a tenté de rendre compte des deux dimensions essentielles de la relation entre les États membres et l'Union européenne : d'une part, le rôle des États pour modifier et façonner le système et le processus politique européen ; d'autre part, leur soumission à la législation européenne qui entraîne leur progressive transformation. Pour la première dimension, on a vu que les États sont représentés à une pluralité de niveaux et qu'ils sont présents dans bien plus d'arènes que les seuls Conseil de l'Union européenne et Conseil européen. Ce système de représentation leur permet d'exercer une influence aux différentes étapes du processus politique.

L'étendue de cette influence varie principalement en fonction des secteurs, de leur poids démographique et de l'habileté diplomatique de leurs représentants. Lorsqu'on s'intéresse à l'impact de la législation européenne sur les législations nationales, on doit reconnaître que les États membres ont indéniablement subi des transformations profondes dont l'étendue et les caractéristiques demeurent encore l'objet de vifs débats.

Stéphanie Novak

Bibliographie

- Christopher Bickerton, *European Integration : From Nation-States to Member States*. Oxford University Press, 2012.
- Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne » *Pouvoirs*, Paris : Le Seuil, n°149, 2014, pp. 7-18.
- Simon Bulmer et Christian Lequesne, *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, 2013.
- Desmond Dinan, « Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52, 51, 2014, pp. 109-124.
- Philippe Genschel et Markus Jachtenfuchs, *Regulatory or Federal? The European Integration in Core State Powers*. Oxford University Press, 2014.
- Liesbet Hooghe et Gary Marks, *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield, 2001.
- Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*. Cornell University Press, 1998.
- Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, 1992 (rééd. 2000).
- Stéphanie Novak, *La Prise de Décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du Vote et du Consensus*, Dalloz, 2011.
- Uwe Puetter, *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, 2014.
- Sabine Saurruger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Presses de Sciences Po, 2009.
- Michael E. Smith, « The European External Action Service and the security–development nexus: organizing for effectiveness or incoherence? », *Journal of European Public Policy*, 20(9), 2013, pp. 1299-1315.
- Sophie Vanhoonacker & Karolina Pomorska, « The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy », *Journal of European Public Policy*, 20(9), 2013, pp. 1316-1331.

Notes

1. En 1965, parce que la France risquait d'être mise en minorité lors du vote d'une mesure agricole au Conseil des ministres européens, le général de Gaulle, demanda à ses ministres de ne plus siéger au Conseil. Cette « crise de la chaise vide » dura six mois et fut résolue par le compromis de Luxembourg signé en 1966, un texte stipulant que même si un nombre suffisant d'États membres soutient une mesure législative proposée par la Commission, celle-ci ne peut être adoptée si elle va à l'encontre d'un intérêt vital d'un État membre minoritaire.
2. Voir bibliographie en fin de notice.
3. Sur l'europanisation, on consultera l'ouvrage de S. Bulmer et C. Lequesne, voir bibliographie en fin de notice.
4. Cf. L. Hooghe et G. Marks, v. bibliographie.
5. V. Notice 10. Pour une synthèse des travaux sur l'europanisation et des différentes théories de l'intégration, Sabine Saurruger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, 2009.
6. sur la prise de décision au Conseil, voir S. Novak, *La Prise de Décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Dalloz, 2011.
7. Se reporter à l'article de Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, Paris : Le Seuil, n° 149, 2014, pp. 7-18.
8. *The European Council and the Council. New Inter-governmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, 2014.
9. L. Boussaguet, R. Dehousse, *déj. cit.* pp. 13 et suiv.
10. Cf. Desmond Dinan, « Governance and Institutions : The Unrelenting Rise of the European Parliament », *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52, 51, 2014, pp. 109-124.
11. D. Dinan, *déj. cit.*
12. Cf. L. Boussaguet et R. Dehousse, *déj. cit.*
13. Voir les articles de M.E. Smith, « The European External Action Service and The Security-Development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence ? », *Journal of European Public Policy*, 20(9), 2013, pp. 1299-1315 et S. Vanhoonacker & K. Pomorska, « The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy », *Journal of European Public Policy*, 20(9), 2013, pp. 1316-1331.
14. Au sujet du SEAE, on pourra se référer aux travaux de S. Vanhoonacker & K. Pomorska, v. bibliographie.
15. Voir Sylvain Brouard, Olivier Costa and Thomas König (eds), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors Myth in Nine Countries*, New York, Springer, 2012.
16. Voir l'article 5 du traité de l'Union européenne
17. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.